

УДК 316.334.3:316.346.32-053.6 (470.54)

*Е. В. Сильчук,*  
заместитель министра физической  
культуры, спорта и молодежной политики  
Свердловской области, доцент кафедры  
«Организация работы с молодежью»

*Ю. Р. Вишневский,*  
доктор философских наук, профессор,  
заведующий кафедрой социологии  
и технологий государственного  
и муниципального управления

*Д. Ю. Нархов,*  
кандидат социологических наук,  
директор Центра науки и инноваций  
Института физической культуры, спорта  
и молодежной политики,  
Уральский федеральный университет,  
г. Екатеринбург

## ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ МОЛОДЕЖИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ КОРРЕКТИРОВКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

*В статье рассматривается историческая канва подготовки докладов в 1990–2000-х гг., обобщаются опыт и уроки подготовки ежегодного доклада о положении молодежи в Свердловской области в 2014 г. Приводятся характеристики научных основ доклада с нормативно-правовой, методологической и содержательной сторон.*

*Ключевые слова: молодежь, государственная молодежная политика; доклад, региональная политика, научное обоснование, нормативная правовая база, государственное управление, муниципальное самоуправление, индикаторы развития молодежи*

© Сильчук Е. В., Вишневский Ю. Р., Нархов Д. Ю., 2015

Закон «О молодежи в Свердловской области» [1] предусматривает, что Правительство Свердловской области «ежегодно заслушивает доклад о положении молодежи в Свердловской области». Тем самым, разработка такого доклада из желания стала обязательной. Доклад 2014 г. приобрел особое значение — поиск оптимальной структуры этого документа, решение на перспективу методологических и методических вопросов содержания, выявление необходимой для его подготовки организационно-управленческой, статистической и социологической информации (включая и определение наименее изученных социальных проблем молодежи и аспектов региональной молодежной политики), формирование научного коллектива, который можно было бы и в дальнейшем привлекать к подготовке ежегодных Докладов (Концепция «Научных основ ежегодного доклада о положении молодежи Свердловской области в 2014 г.» была представлена на совещании руководителей учреждений стран СНГ, занимающихся изучением проблем молодежи (Минск, 18 июня 2015 г.) и получила высокую оценку экспертного сообщества).

Один из важных результатов этой предварительной работы — разграничение проблемных полей самого Доклада (определение основных задач и направлений корректировки государственной молодежной политики, приобретающих директивный характер для субъектов региональных властных структур и органов местного самоуправления) и его научной основы: результатов анализа статистической и социологической информации, выявления трендов развития молодежной среды, обоснования возможных направлений корректировки государственной молодежной политики.

Научно-правовые детерминанты подобных докладов определяются целым рядом федеральных и региональных нормативно-правовых актов и целевых комплексных программ.

Важнейшие из этих актов — Концепция долгосрочного социально-экономического развития России [2]; «Стратегия ин-

новационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [3], «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г.» [4] и разработанные на их основе «Стратегия развития молодежи Российской Федерации до 2025 года» [5] и «Основы государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403-р) [6].

Стратегия «основана на знаниях о потребностях и ожиданиях молодых людей и направлена на повышение действенности, эффективности и наглядности молодежной политики», «на расширение возможностей развития человеческого капитала молодежи за счет облегчения доступа к государственным и общественным услугам на этапе взросления, на развитие способностей молодых людей в области принятия обоснованных жизненных решений, на реализацию упущенных возможностей из-за неблагоприятных обстоятельств или принятия неправильных решений». Стратегия рассматривает молодежь как «активный субъект преобразования общества, драйвер развития и лидерства страны» и как «объект социализации, ценнейший ресурс экономического роста и обеспечения благосостояния поколений». Как своеобразное обобщение разнообразных научных исследований в молодежной среде (на федеральном и региональном уровне) и важнейший ориентир молодежной политики в Стратегии обосновывается необходимость нового понимания социальной роли молодежи: «Молодежь недостаточно понимать в традиционном смысле, только в качестве будущего общества. Ее необходимо оценивать как органичную часть современного общества, несущую особую, незаменимую другими социальными группами, функцию ответственности за сохранение и развитие нашей страны, за преемственность ее истории и культуры, жизнь старших и воспроизводство последующих поколений, и в конечном итоге — за выживание народов как культурно-исторических общностей».

В Стратегии отмечены «важнейшие вызовы для молодежной политики, определяющие состояние российской молодежи, перспективы ее развития в средне- и долгосрочной перспективе»:

- снижение человеческого капитала молодежи по количественным и качественным критериям, усиление его дифференциации на территории страны, отток талантливой и инициативной молодежи в более развитые страны, приток на российский рынок труда низкоквалифицированных трудовых ресурсов;

- отсутствие сформированного мировоззрения, основанного на позитивных ценностях инноваций, патриотизма, нравственности, правосознания, а также востребованных развитых компетенций, позволяющих адаптироваться к изменению условий жизнедеятельности и преобразовывать мир к лучшему;

- снижение общего уровня здоровья молодого поколения, отсутствие сформированной культуры здорового образа жизни, сохранение на высоком уровне заболеваемости молодежи, потребления наркотиков и алкоголя, табакокурения, высокое число искусственных прерываний беременности и низкие репродуктивные установки;

- рост националистических, ксенофобских настроений, экстремистских проявлений, маргинализация и криминализация молодежной среды в регионах с выраженной молодежной безработицей [5].

Важной особенностью Стратегии является не только ориентация молодежной политики на развитие молодежи и целостное субъект-объектное понимание молодежи, но и акцент «на тесное межведомственное взаимодействие в ее реализации», когда «в деятельности каждого федерального ведомства выделяется «молодежное измерение».

Успешная реализация Стратегии во многом определяется активной ролью регионов и оптимизацией региональной молодежной политики. Важнейшие моменты законодательного

закрепления новых подходов к молодежи и молодежной политики в Свердловской области — Областная целевая программа «Молодежь Свердловской области» на 2011–2015 годы» (утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 11.10.2010 г. № 1480-ПП), Областная целевая программа «Патриотическое воспитание граждан в Свердловской области» на 2011–2015 годы» (утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 11.10.2010 г. № 1471-ПП), Концепция государственной молодежной политики Свердловской области на период до 2020 года (утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 20.04.2011 г. № 440-ПП), Государственная программа Свердловской области «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области до 2020 года» (утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 29.10.2013 г. № 1332-ПП) и областной Закон от 29 октября 2013 года № 113-ОЗ «О молодежи в Свердловской области».

Областная целевая программа «Молодежь Свердловской области» была сориентирована на «создание условий для развития и максимального использования потенциала молодых граждан в интересах социально-экономического развития Свердловской области (создание условий для социализации и участия молодежи в социально-экономическом развитии Свердловской области, обеспечение поддержки и максимального использования потенциала социально активных, талантливых молодых граждан)». Этим определялись основные задачи Программы:

- создание эффективных механизмов информирования молодых граждан о возможностях включения в общественную жизнь и применении потенциала, содействующих развитию навыков самостоятельной жизнедеятельности;
- формирование у молодых граждан ценностей семьи и репродуктивных установок, нацеленных на воспроизводство населения;

- вовлечение молодых граждан в программы и мероприятия, направленные на формирование здорового образа жизни;
- формирование механизмов ориентирования молодых граждан на востребованные социально-экономической сферой профессии, на занятие предпринимательством;
- выявление и поддержка талантливых молодых граждан, создание и распространение эффективных моделей и форм включения молодых граждан в инновационную и научную деятельность;
- привлечение молодых граждан к участию в общественной и политической жизни, вовлечение молодых граждан в деятельность органов самоуправления в различных сферах жизни общества;
- формирование механизмов поддержки и реабилитации молодых граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- развитие инфраструктуры государственных и муниципальных учреждений, подведомственных органам по делам молодежи.

Основная цель работы с молодежью, определенная областным Законом, — создание на территории Свердловской области правовых, экономических и социальных условий, гарантий и стимулов для реализации молодежью своих конституционных прав с учетом особенностей, присущих ее возрасту, а также интеграция молодежи в систему общественных отношений в целях самореализации молодых граждан в интересах общества. Важнейший момент — единство социализации и самореализации молодежи, учет ее особенностей, создание условий для реализации молодежью своих конституционных прав. Особо выделена «поддержка социально значимых инициатив молодежи». Несомненный шаг вперед в решении проблем финансирования молодежной политики — предусмотренное законом «определение в Бюджетном послании Губернатора Свердловской области приоритетов финансирования мероприятий в сфере реализации прав молодежи» [1].

Социальные проблемы молодежи — при всей их важности и значимости — не могут решаться изолированно. Поэтому необходим учет общих задач социально-экономического развития Свердловской области и, в частности, Комплексной программы повышения качества жизни населения Свердловской области на период до 2018 года — «Новое качество жизни уральцев» (утверждена Постановлением Правительства Свердловской области от 01.07.2014 г. № 552-ПП). В результате реализации программы предусмотрен рост объема реальных денежных доходов населения Свердловской области в 1,8 раза, увеличение доли жителей, приверженных здоровому образу жизни, — в 1,7 раза, повышение уровня доступности жилья — в 1,4 раза, снижение количества зарегистрированных преступлений — в 1,6 раза.

Основное назначение ежегодного Доклада о положении молодежи Свердловской области — информационное обеспечение региональной молодежной политики. Создание его научных основ предполагало решение ряда научно-исследовательских задач. Среди них:

- обобщение имеющегося теоретического и эмпирического материала о состоянии молодежи в Свердловской области;
- анализ основных проблем, актуального положения и тенденций, имеющих место в молодежной среде;
- создание оптимального инструментария, адекватного современным вызовам, для проведения исследований молодежи как социально-демографической и социокультурной группы населения;
- сравнение данных о положении молодежи с предыдущими периодами и отражение в динамике основных показателей, характеризующих социальный портрет молодежи;
- представление информации о положении молодежи в органы власти различных уровней;
- анализ на уровне региона и в муниципальных образованиях Свердловской области областной целевой программы

«Молодежь Свердловской области» на 2011–2015 годы», Государственной программы Свердловской области «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики в Свердловской области до 2020 года», областного Закона от 29 октября 2013 года № 113-ОЗ «О молодежи в Свердловской области».

Современные доклады о положении молодежи в региональном плане имеют историческую традицию: в 1990-х — 2000-х гг. такие доклады готовились по инициативе Губернатора Свердловской области и глав администраций ряда муниципальных образований — Екатеринбурга, Н. Тагила, Краснотурьинска, Ревды, Красноуфимска и т. д. В Свердловской области сложился определенный опыт подготовки докладов о положении молодежи. Наиболее существенные и комплексные из них были подготовлены в 1996, 1998, 2002 и 2006 гг. Поставленные в них проблемы и задачи отвечали в целом реалиям переживаемого момента и специфике становления и развития государственной молодежной политики в регионе.

*Доклад 1996 г.* отразил этап становления государственной и муниципальной инфраструктуры работы с молодежью в новых исторических условиях, связанных с социальной адаптацией молодежи к рыночным отношениям. Основное внимание было уделено вопросам социальной поддержки молодежи и ее социальной реабилитации, особенно тем молодежным группам, которые в наибольшей степени пострадали от недостаточно продуманных действий по реформированию экономики и социальной сферы.

*Доклад 1998 г.* сохранил направленность на социальное развитие молодежи, особенно с учетом достигшей значительных размеров социальной дифференциации внутри молодежи. Вместе с тем здесь существенное внимание было уделено зарождению новых общественно-политических ориентаций молодежи, связанных с системной трансформацией государства и общественно-политических отношений.

*Доклад 2002 г.* появился в период, когда в государственной молодежной политике наступает переломный момент. Феде-



ральная молодежная политика в основном оказалась сосредоточенной в сфере, подведомственной образовательным структурам. Поэтому в значительной мере в нем находит отражение проблематика, свойственная учащейся и студенческой молодежи Свердловской области.

*Доклад 2006 г.* включил опыт разработки и реализации государственной молодежной политики в Свердловской области. В нем были соотнесены особенности социально-экономические, общественно-политические, идеологические и духовно-нравственные изменения в жизни молодежи с начала 1990-х гг., которые пока не нашли глубокого практического осмысления с частичным несовпадением федеральных и региональных установок в разработке и реализации государственной молодежной политики, что объективно порождало потребность в обновлении ее приоритетных направлений в Свердловской области.

И федеральные, и региональные доклады «Молодежь», и исследования, предшествовавшие разработке ЦКП «Молодежь», готовились и разрабатывались на основе *разных принципов*.

*Ориентация на работу с разными группами молодежи* (учащаяся молодежь, студенческая молодежь, работающая молодежь, сельская молодежь, безработная молодежь и т. д.). Плюс такой ориентации — более глубокая реализация дифференцированного подхода. Для нашей области, где есть опыт 17-летнего мониторинга студенческой молодежи и проведения исследования при разработке «Программы поддержки работающей молодежи» (первой и длительное время единственной в РФ), есть возможность показать динамику развития отдельных групп молодежи и выявить соответствующие тренды. Но, с управленческой точки зрения, у такой ориентации есть существенный недостаток: вся работа с молодежью и ее различными группами как бы закликивается лишь на соответствующее ведомство (в частности, Министерство физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области), что

совершенно игнорирует межведомственный характер государственной молодежной политики.

*Ориентация на работу по нескольким наиболее актуальным или самым острым проблемам.* Плюс такой ориентации — выделение ряда приоритетов и концентрация усилий на решение этих приоритетных задач. В свое время, когда происходила институционализация органов и отрасли государственной молодежной политики (ГМП), такой «пожарный» подход был широко распространен и, вероятно, в тех условиях уместен. Однако особенно в 2000-х и 2010-х гг., он все более отходил на второй план.

На смену пришел системный подход, сориентированный на *охват различных направлений работы с молодежью*. Плюс данного подхода — целостность и перспективность, но самое главное — возможность межведомственного сотрудничества с разными ведомствами. В ситуации, когда ведомственная принадлежность и подчиненность органов ГМП неоднократно менялась (Госкомтруда, Министерство образования, Росмолодежь, Министерство физической культуры, спорта и молодежной политики), да и сегодня в ряде муниципальных образований и даже регионов проявляется в разных сочетаниях, такой широкий комплексный подход в какой-то мере снимает упреки в узкопрофильности (акцент в молодежной политике или на проблемы труда, или на проблемы образования, или на проблемы здорового образа жизни). Важный момент — в рамках данного подхода можно учесть и плюсы двух других: включив в анкету и в статистические данные соответствующие группировочные индикаторы, можно выявить — в рамках общей картины — особенности и специфику тех или иных групп молодежи, а по итогам опроса — построить иерархию проблем по каждому из направлений.

Сейчас подготовка ежегодного Доклада о положении молодежи стала обязательной, для чего и проводится «сбор, обобщение и анализ информации о положении молодежи

в Свердловской области». Не менее значимо — с точки зрения налаживания межведомственного сотрудничества — положение Закона, обязывающего «иные областные исполнительные органы государственной власти Свердловской области в пределах своей компетенции» «осуществлять сбор, обобщение и анализ информации для подготовки ежегодного доклада о положении молодежи в Свердловской области» и представлять ее «в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Свердловской области в сфере реализации прав молодежи»; аналогичная задача «осуществлять сбор, обобщение и анализ информации о положении молодежи в соответствующем муниципальном образовании, расположенном на территории Свердловской области» поставлена и перед органами местного самоуправления муниципальных образований.

Таким образом, на наш взгляд, доклад о положении молодежи Свердловской области в 2014 г., с одной стороны, должен продолжить практику составления региональных документов, опирающихся на теоретико-эмпирический материал, с другой стороны — в силу значительного временного разрыва и применяемых акцентов не может репрезентативно объединить все доклады в единую концептуальную модель.

Научные основы доклада Правительству Свердловской области «Положение молодежи в Свердловской области» должны опираться на следующие источники:

- Статистические данные, полученные из муниципальных образований Свердловской области и обработанные в соответствии с требованиями отчета.
- Вторично обработанные данные социологических исследований за период 2011–2014 гг.
- Данные собственных социологических исследований, проводимых авторским коллективом доклада.

На основе этих материалов и были подготовлены два продукта: обширная монография «Научные основы Доклада о положении молодежи в Свердловской области» и проект

нормативного документа, представленного Правительству и утвержденного им уже в виде доклада.

Итоги работы по созданию научных основ Доклада о положении молодежи в Свердловской области позволяют выделить несколько уроков.

Первый из них заключается в том, что доклад 2014 года готовился после значительного перерыва, что позволило использовать материалы социологических исследований за несколько лет. Более того, использование этих материалов нередко затруднено тем, что большинство из этих исследований решали более или менее глубоко свои задачи, которые нередко отличались от целей и задач ежегодного доклада. Выявился целый ряд «белых пятен» в молодежной проблематике в целом и в изучении отдельных молодежных групп. Среди них: социальное самочувствие работающей молодежи, положение молодежи «в трудной ситуации», роль предприятий как субъектов государственной и муниципальной молодежной политики, молодежь в системе среднего профессионального образования; безработная молодежь, сельская молодежь, молодежь, занятая в предпринимательстве. Соответственно выдвигается задача более четкой конкретизации проблематики ежегодного доклада. С учетом возникшей традиции определять направленность того или иного года (Год молодежи, Год культуры, Год литературы, Год кинематографа и т. д.) возможно, целесообразно на перспективу уточнять основную тему ежегодного доклада, меняя акценты и не стремясь охватить разнообразные стороны социального положения молодежи. В этой связи возможно ориентировать следующий доклад на выявление социального самочувствия молодежи, поскольку именно в оценках молодых людей об их удовлетворенности (или неудовлетворенности) теми или иными сторонами своей жизни и социальной ситуации можно получить «обратную связь» об эффективности и федеральной, и региональной, и муниципальной молодежной политики. Такой подход плодотворен с учетом того, что

в Свердловской области вышло уже четыре ежегодных сборника «Молодежь Свердловской области», в которых обобщаются основные направления деятельности, результаты реализованных проектов и проведенных мероприятий в сфере работы с молодежью (см., напр. [7]).

Второй урок лежит в плоскости работы с муниципальными образованиями. Очень ценным оказался опыт сбора данных о молодежи и молодежной политике муниципальных образований в единую базу данных. При всей сложности и трудоемкости этого процесса он позволил панорамно увидеть состояние дел в масштабах всей области. Но ряд муниципальных образований по разным причинам не смогли корректно включиться в эту работу. Получение при подготовке следующего доклада всей информации по всем муниципальным образованиям, а также оптимизация системы индикаторов и их группировок сделает картину еще более достоверной и инструментальной.

Третий урок связан с межведомственным взаимодействием. И здесь нужно преодолевать межведомственные барьеры. В конечном счете как позитивный итог можно считать представление статических данных почти всеми ведомствами (особо отметим структуры региональных министерств и ведомств — здравоохранения, МВД, образования, ЗАГС, служб занятости и др.). Сложнее оказалось преодолеть различия в понимании молодежных проблем с точки зрения разных ведомств. Например, правоохранительные органы особо выделяют статистику о правонарушениях несовершеннолетних (разночтение этого понятия крайне велико: выдача паспорта в 14 лет свидетельствует о том, что завершилось «малолетство» и наступило несовершеннолетие; совершеннолетие наступает лишь после 18 лет). Органы здравоохранения отдельно фиксируют лишь заболеваемость детей, которых по всем правилам и ЮНЕСКО, и закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» рассматривают как «лиц до достижения ими возраста 18 лет (совершеннолетия)». Статистика занятости оттал-

кивается от «трудоспособного возраста» (каковым в России является возраст старше 16 лет и пока — до обсуждаемого повышения пенсионного возраста — до 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин). Понятно, что эти проблемы носят федеральный характер и не могут быть одномоментно разрешены. Но законодательно закрепленная практика подготовки ежегодных докладов должна предполагать и создание единой системы статистических индикаторов молодежи, ее различных групп и проблем.

Учет этих уроков позволит более эффективно готовить и использовать такой важнейший инструмент корректировки молодежной политики, как ежегодный доклад о положении молодежи. Позитивный региональный опыт выдвигает острую научно-исследовательскую проблему: необходимость возрождения практики подготовки и представления Правительству РФ федеральных докладов о положении молодежи в России.

#### *Список литературы*

1. О молодежи в Свердловской области. Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 113-ОЗ // Российская газета. 2013, 31 октября.
2. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (с изменениями и дополнениями). Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // ГАРАНТ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/194365/#ixzz3nOy2hTZu> (дата обращения 03.09.2015).
3. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р) // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/#ixzz3nOyh5Eb6> (дата обращения: 03.09.2015).

4. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261> (дата обращения: 03.09.2015).
5. Стратегия развития молодежи Российской Федерации до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://noyamolod.ru/index.php?catid=155:2013-12-10-03-09-24&id=2041:2013-12-10-03-13-21&Itemid=58&option=com\\_content&view=article](http://noyamolod.ru/index.php?catid=155:2013-12-10-03-09-24&id=2041:2013-12-10-03-13-21&Itemid=58&option=com_content&view=article) (дата обращения: 03.09.2015).
6. Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 г. № 2403-р // Консультант плюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171835/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171835/) (дата обращения: 03.09.2015).
7. Молодежь Свердловской области 2014 г. Екатеринбург : ГОУ «Дом молодежи», 2014. 167 с.